Current Issue Review

82-15E

HOUSE OF COMMONS PROCEDURE: ITS REFORM

JACK STILBORN
POLITICAL AND SOCIAL AFFAIRS DIVISION

31 MAY 1982
Revised 16 October 1989

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

90-05372/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1990

Cat. No. YM32-1/82-15-1989-10E

ISBN 0-660-13509-4

N.B. Any substantive changes in this Review which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HOUSE OF COMMONS PROCEDURE: ITS REFORM*

ISSUE DEFINITION

Parliamentary procedure is the set of rules governing the activities of an assembly. These rules can be in the form of sections of the Constitution or Acts of Parliament. For example, section 48 of the Constitution Act, 1867, sets the quorum in the House of Commons at 20 Members, while the Speaker of the House of Commons Act (R.S.C. 1970, Chapter S-13) outlines the procedure to be followed when the Speaker of the House is unavoidably absent. However, most of the rules are set out in the Standing Orders, with any omissions or shortcomings supplemented by reference to past procedure in the House of Commons and to the Speaker's rulings. These rulings are codified in Beauchesne's Parliamentary Rules and Forms or scattered throughout the Journals of previous sessions.

Far from being a series of unchanging rules, procedure (particularly as set out in the Standing Orders) is constantly evolving, as reforms attempt to adapt the capacities of Parliament to a changing environment. This Issue Review identifies recent trends and developments in Parliamentary procedure, and assesses their impact on the evolving role of Parliament.

BACKGROUND

The efficiency of Parliament, viewed primarily as a processor of government legislation, was the dominant objective of procedural reform from before the turn of the century until the early 1980s. The need for improved efficiency was a product of longstanding

---

* This is a new version of the original Current Issue Review 82-15E, released in May 1982.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

trends in government which accelerated steadily during this period. The rise of the modern interventionist state brought with it a vast increase in the volume and complexity of government legislation placed before Parliament. This created pressures for government legislation to be accorded priority as a matter of business, and for the streamlining of procedures governing the conduct of all legislative business.

Successive reforms increased the speed of Parliament's legislative work, but substantially reduced the capacity of individual members to make independent contributions. The substantial reduction in the amount of House time available for the consideration of Private Members' legislation; the institution and subsequent tightening of time limits on speeches; the practice of allocating a specified amount of House time for the debate of any given bill; and the establishment of time limits on oral questions are but random instances of a general trend.

The focus on efficiency continued to dominate procedural reform until very recently. Reforms in 1968, for example, reduced demands on House time by moving the in-depth review of bills following second reading and the scrutiny of budget estimates off the floor of the House (where they had been performed, often at protracted length, in Committee of the Whole) and into revamped standing committees. At the same time, and also in quest of greater efficiency, a strict timetable was established for the adoption of the estimates, supplementary estimates and interim supply. While the new arrangements enhanced the efficiency of the House, they increased the sense of futility among backbenchers, who remained subject to tight party discipline imposed by the Whips, and whose Private Members' bills had little chance of being adopted.

It was not until the mid-70s that concerns about the effectiveness of Parliament began, among a growing group of observers, to embrace wider considerations than merely the elimination of legislative bottlenecks. In 1976, Auditor General Macdonnell delivered a highly publicized warning that Parliament was in danger of losing control of the public purse, prompting a series of proposals for more meaningful scrutiny of government spending proposals and for enhanced committee scrutiny of the activities of Crown corporations. Proposals of the Business Council on

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

National Issues (1979 and 1982) and of the Royal Commission on Financial Management and Accountability (1979) focused, also, on the need to restore the influence of Parliament.

A number of academic works of this period highlighted the above concerns. Parliament was portrayed as a body of generalists increasingly overpowered by the complexity of modern legislation, displaced by expert bureaucrats and organized interest groups competing for influence on government, and reduced by party discipline to the role of the ritual rubber stamping of initiatives originating elsewhere.

PARLIAMENTARY ACTION

A. Provisional Amendments to the Standing Orders of the House of Commons (December 1982)

In the context of new concerns about the effectiveness of Parliament, a special committee was empowered in May 1982 to examine comprehensively the Standing Orders and Procedure of the House. Amendments to the Standing Orders recommended by the committee established such worthwhile innovations as a regular parliamentary calendar and, in the continuing pursuit of efficiency, reduced the maximum length of individual speeches from 40 to 20 minutes and of speeches at the report stage to 10 minutes.

More significant, however, were committee recommendations intended to strengthen the standing committees as a means of enhancing Parliament's effectiveness in scrutinizing and, when necessary, altering legislation. The resulting reforms, put into effect provisionally in December of 1982, reduced the size of committees to between 10 and 15 members in order to foster the growth of specialized expertise, heightened the continuity of membership by restricting substitutions to a list of formally designated substitutes, provided for the automatic referral of departmental and Crown corporation annual reports to the appropriate committee, and stipulated that committee reports could require the government to provide "a comprehensive response" within 120 days of their being tabled.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

In addition to initiating the reforms just described, the Special Committee on Standing Orders and Procedure gave extensive attention to the problem of accountability, particularly as it relates to Parliament's scrutiny and oversight of government expenditures. It was proposed that the Public Accounts Committee be supplemented by three new scrutiny committees, and that the committee system be further strengthened through greater functional specialization, the provision of more professional staff, and more extensive use of subcommittees. These recommendations were not, however, considered by the House prior to the dissolution of the thirty-second Parliament in 1984.

B. The Parliamentary Task Force on Reform of the House of Commons

A Task Force on the Reform of the House of Commons, announced in the Speech from the Throne of 5 November 1984, was created on 5 December of that year. This seven-member special committee (Mrs. Bourgault, Messrs. Blaikie, Cooper, Ellis, Friesen, McGrath and Ouellet) was appointed to examine the powers, procedures, practices, organization and facilities of the House of Commons, bearing in mind the balance between the respective constitutional responsibilities and roles of the House of Commons and the Government. The Hon. James McGrath was elected chairman of the committee.

After tabling, on 20 December 1984, a first report containing many of the recommendations set out in reports number 4 to 10 of the special committee of the previous Parliament, the Committee continued its work during the winter. It tabled a second report, containing original proposals largely relating to immediate concerns of Members and House operational matters, on 26 March 1985. Among the more noteworthy of these were proposals for the transfer from the Department of Public Works of responsibility for planning and maintenance on the Hill to a new officer responsible directly to Parliament, and for the implementation of an electronic voting system in the House.

In its third report, tabled later in 1985, the Committee presented a series of recommendations which were the basis of the present

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

committee system, and which were related to concerns about the effectiveness of Parliament:

> The purpose of reform of the House of Commons in 1985 is to restore to private members an effective legislative function, to give them a meaningful role in the formation of public policy and, in so doing, to restore the House of Commons to its rightful place in the Canadian political process. (Special Committee on the Reform of the House of Commons, Third Report, June 1985, p. 1).

The McGrath Committee recommendations included changes to make the committee structure more closely parallel the departmental structure of government, the enhancement of committee powers for obtaining information from departments, and the transfer of the detailed scrutiny of legislation to legislative committees, which would allow standing committees to focus on policy matters and the review of departmental estimates. It was also recommended that the size of committees be reduced to (normally) seven members, that the control of members over the selection of substitutes be increased, and that committees be furnished with independent budgets and the authority to hire specialized staff. It was recommended, further, that committees be authorized to review non-judicial Order in Council appointments (or, in some cases, nominations for appointment) and that powers of regulatory review be strengthened.

The scope of the Committee's third report was by no means confined to the committee structure. Following in-depth discussion, the Committee concluded that votes on a wide range of issues need not be seen as matters of confidence. While procedural change was not advocated, the Committee called for greater flexibility by governments and opposition parties in the exercise of party discipline. The Committee also advocated reforms which would permit Private Members' bills to contain financial provisions and increase the likelihood (which had become minimal) that such bills (and motions) would actually be voted on.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. Action Taken on the Reports

1. Reforms Adopted in June 1985

A major step in implementing the recommendations contained in the first report was taken on 27 June 1985. On that day, the House adopted legislation amending the composition of its Board of Internal Economy to ensure representation from both sides of the House. The new Board of Internal Economy is composed of the Speaker, the Deputy Speaker, two ministers selected by Cabinet, the Leader of the Opposition or his representative, two Government Members and two Opposition Members, one of whom represents the Official Opposition.

Among the provisional changes to the Standing Orders also adopted was a new procedure for electing the Speaker, designed to put the choice in the hands of the Members, rather than in the hands of the Prime Minister. Voting is secret and the Head of the Government is not permitted to propose a candidate; Ministers and party leaders are not eligible to be candidates. The process as originally adopted could have been a lengthy one if there were many candidates in the running; the election of a Speaker required an absolute majority of votes, with successive ballots, (each involving the elimination only of candidates with the lowest number of votes) being held until a candidate obtained an absolute majority. This new procedure was first applied in September 1986 when the House elected the Hon. John A. Fraser as its Speaker on the eleventh ballot.

As well, legislative committees, rather than standing committees, were made responsible for reviewing bills in detail. A legislative committee is composed of at least 20 but not more than 30 Members, not counting the Chairman. It must meet in the two sitting days following a bill's second reading. Not only can it review the draft legislation referred to it, it is also empowered to conduct an investigation on the subject matter of the bill. The committee is authorized to call witnesses, to request documents and files and to meet while the House is either sitting or adjourned. Like a standing or special committee, it is empowered to retain the services of experts and professional, technical and support staff when it so requires. After

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

reporting on the bill that has been referred to it, the legislative committee ceases to exist.

2. Reforms Adopted in February 1986

Following lengthy negotiations among the parties, a new series of amendments to the Standing Orders of the House of Commons came into force on 24 February 1986. These amendments added several important new chapters to the Standing Orders and were the most significant changes since 1968. They were in force until December 1986, at which time their application was extended to 15 April 1987. (As discussed below, they were made permanent, with minor changes, on 3 June 1987.)

The new Standing Orders provide for the review of delegated legislation and of Order in Council appointments. The then Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments (re-named the Standing Joint Committee for Regulatory Scrutiny in December 1987 and now the Committee on Scrutiny of Regulations) was empowered to report to the House recommending the disallowance of a statutory instrument which it has studied. Such a report is deemed adopted by the House and the statutory instrument is consequently deemed repealed when a notice of motion for adoption of the report is placed on the Notice Paper, unless the House rejects this motion within the next 15 sitting days.

A decision was also made to put an end to the near total latitude enjoyed by the government concerning Order in Council appointments. Under the new Standing Orders non-judicial Order in Council appointments are automatically referred to the appropriate standing committee. The same pattern is to be followed if a Minister tables in the House the draft appointment of a particular individual. In such cases, the appropriate committee has 30 sitting days to call the appointee or nominee to appear before it so that it may examine his or her qualifications and competence to perform the duties of the post mentioned in the Order in Council or draft. Committees can report recommendations to the House but do not (as does the Senate in the U.S. system) have the power of confirmation.

The rules governing Private Members' business were rewritten to ensure that the House reaches a decision in relation to such business rather than merely discussing it. At the beginning of the session, the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Clerk conducts a random draw to establish an order of precedence for 20 separate items. The new Standing Committee on Private Members' Business then meets to select, after the necessary consultation, and according to their importance, not more than six items which will be designated as votable items. The report of the committee is then tabled in the House and deemed adopted. The selected items receive no more than five hours of consideration at the second reading stage. This system has the advantage of forcing the House to rule on contentious issues.

The Standing Orders of 24 February 1986 created 25 standing committees, most of whose mandates were defined in terms of departmental policy areas, and three joint committees. Committee powers to obtain information, including the full array of governmental policy documents, draft legislation, expenditure plans, and evaluation studies, were enhanced. As well, the size of committees was reduced to (normally) seven members, so that the typical members would sit on fewer committees and could focus on them more intensively. Members were given more control over the selection of replacements in the event of their inability to attend meetings. Committees were also provided with independent budgets (with funds being allocated, subject to ratification by the Board of Internal Economy, by a Liaison Committee of chairmen) and the authority to hire specialized staff.

The 1986 reforms also placed new constraints on the obstruction of House business: rules governing the division bells were changed (a belated response to the famous bell-ringing episode of March 1982), and a time-limit was placed on emergency debates. Noteworthy among the numerous other changes introduced in 1986 was the deletion of reference to Great Britain at the beginning of the Standing Orders: Speaker's rulings must now be based on the precedents of the House of Commons and on "parliamentary tradition in Canada and other jurisdictions."

3. Recent Developments

The complex procedure governing the examination of Private Members' Business made a technical adjustment necessary to accommodate the absence of Members whose business was scheduled for debate. Through a special order dated 18 December 1986, the House authorized the Speaker,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

with the permission of the Members involved, to arrange an exchange of positions in the order of precedence of Private Members' Business. In its third report, the Standing Committee on Elections, Privileges and Procedure ratified this idea.

In its fourth report, dated 7 April 1987, the Committee proceeded to assess the experience of the past year or so. On the basis of responses by 140 members to a detailed questionnaire, it concluded that there was:

> ... overwhelming support for the continuation of the present reforms. While there were some who were concerned that the new provisional rules had not provided Members with sufficient opportunity for input into the policy-making process, there was general support for many of the changes. However, some standing orders were the subject of criticism. [...] The "New House" predicted by the Reform Committee [McGrath] is well under construction ... (Votes and Proceedings of the House of Commons, 7 April 1987, p. 705).

After declaring itself in favour of the new procedure for the election of the Speaker of the House, the Committee suggested various modifications aimed at reducing the number of candidates both before and during the vote. While the review of activities of standing committees was favourable, the Committee recognized that scheduling conflicts between legislative committees posed a problem. It responded by proposing that no more than six legislative committees be authorized to sit at any one time.

After several extensions to permit continuing discussion, on 3 June 1987 the House unanimously accepted a motion that currently applying special orders and provisional amendments to the Standing Orders be made permanent, along with a number of revisions. Among these are provisions that standing committees shall not sit at the same time as legislative committees dealing with bills affecting their mandated department; that legislative committees take precedence over others while the House is sitting, while other committees (as ranked by the Chief Government Whip) take precedence during periods of adjournment; that the time allowed for preparation of a comprehensive government reply to a committee report be extended from 130 to 150 days and that a Member moving an item of Private

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Member's Business may speak for 20 minutes rather than 10. Also, appeals of Speaker's decisions concerning emergency debates are now prohibited.

On 5 April 1989, the House adopted amendments to the Standing Orders combining standing committee mandates in such a way as to reduce the number of regular standing committees from 25 to 19, excluding the striking committee, standing joint committees and special committees. The 6 October 1989 creation of the Standing Committee on Multiculturalism and Citizenship increases the number to 20. The reduced number of committees may mitigate two problems apparent during the previous Parliament: scheduling conflicts and heavy burdens imposed on the time and energy of Members by multiple committee workloads. Its impact may be reduced, however, by increases in the size of some committees.

The consequences of parliamentary reform, particularly when it is as wide-ranging as that of 1985 and 1986, require the elapse of considerable time before becoming fully apparent. It is not premature, however, to identify the new procedures for the election of the Speaker as a success: while the procedure employed in 1986 drew criticism for the length of time required for the election, and was subsequently modified, there has been no criticism of the fact that the Speaker is now freely elected by a method clearly insulated from governmental or other partisan influence.

A final verdict concerning the reforms will, however, have to await clear evidence of the impacts of the new committee system. While a small number of very active committees achieved discernible influence on policy during the thirty-third Parliament, the overall record of the committees was uneven and the widened powers of the committees appeared, in some instances, to foster rather than to discourage adversarial partisanship among Members. If the impact of committees on the policy process remains unclear, it is also unclear to what extent an investment of Members' time in committee work pays political dividends. Perceptions about this will be important in determining the ultimate significance of the new committees.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CHRONOLOGY

5 November 1982 - In its third report, the Special Committee on Standing Orders and Procedure created on 31 May 1982 recommended several changes in the Standing Orders for a one-year trial period. The Report was adopted by the House on 29 November. The proposed changes came into effect on 22 December 1982 for a one-year trial period, and were extended (with minor amendments) on 19 December 1983 and 7 December 1984. No action was, however, taken on further reports of this Committee.

20 December 1984 - The first report of the Parliamentary Task Force on Reform of the House of Commons, created on 5 December 1984, (McGrath Committee) was tabled.

26 March 1985 - The second report of the task force was tabled.

18 April 1985 - The Hon. Ray Hnatyshyn made a statement on the reform of Parliament.

1985 - The third report of the task force was tabled.

27 June 1985 - Amendments to the Standing Orders pertaining to the speakership, the Board of Internal Economy and legislative committees were adopted on a provisional basis.

13 February 1986 - The House of Commons adopted a series of new provisional amendments to the Standing Orders which were to take effect on 24 February 1986.

30 September 1986 - The first election of the Speaker by secret ballot resulted in the election of the Hon. John A. Fraser.

14 April 1987 - The application of the provisional Standing Orders was extended to 29 May 1987.

3 June 1987 - The provisional Standing Orders (with minor revisions), as well as current special orders and a package of minor further amendments, were adopted for incorporation into the permanent Standing Orders.

5 April 1989 - The Standing Orders were amended to reduce the number of Standing committees from 25 to 19.

6 October 1989 - The Standing Committee on Multiculturalism and Citizenship was created, increasing the number of regular standing committees to 20.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SELECTED REFERENCES

Beaudoin, Gérald-A. "La réforme de la Chambre des communes, quelques propositions." Les Cahiers de Droit, Vol. 26, No. 1. March 1986, p. 143-160.

Canadian Bar Association Committee on the Reform of Parliament. Report: Parliament as Lawmaker. Ottawa, August 1982, 125 p.

Collenette, the Hon. David M. "The Procedure Committee One Year After." Canadian Parliamentary Review, Vol. 6, No. 3. Autumn 1983, p. 2-6.

Jackson, Robert J. "Tradition and Change in the House of Commons." Presented at the Conference on the Parliamentary Tradition in Canada, Quebec, 28 March 1987, 18 p.

McGrath, Hon. James A. "Reflections on Reform." The Parliamentarian, Vol. 67. January 1986, p. 5-8.

Norton, Philip. "Britain's Reform Parliament." The Parliamentarian, Vol. 67. April 1986, p. 59-65.

Pross, A. Paul. "Parliamentary Influence and the Diffusion of Power." Canadian Journal of Political Science, Vol. 18, No. 2. June 1985, p. 235-266.

Stewart, John. The Canadian House of Commons: Procedure and Reform. McGill-Queen's University Press, Montreal and Kingston, 1977.

Bulletin d'actualité

82-15F

LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

JACK STILBORN
DIVISION DES AFFAIRES POLITIQUES ET SOCIALES

Le 31 MAI 1982
Révisé le 16 octobre 1989

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990

N° de cat. YM32-1/82-15-1989-10F

ISBN 0-660-92886-8

N.B. Dans ce bulletin, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

DÉFINITION DU SUJET

La procédure parlementaire est constituée de l'ensemble des règles gouvernant les travaux d'une assemblée. Ces règles peuvent prendre la forme d'articles de la Constitution ou de lois: ainsi, le quorum de la Chambre des communes est fixé à 20 députés par l'article 48 de la Loi constitutionnelle de 1867, alors que la Loi sur l'Orateur de la Chambre des communes (S.R.C. 1970, chap. S-13) prévoit la procédure à suivre en cas d'absence inévitable du Président de la Chambre. L'essentiel de ces règles est cependant constitué par le Règlement, dont les silences et les lacunes sont suppléés par le recours aux usages passés de la Chambre des communes et aux arrêts de la présidence, tel que codifiés dans la Jurisprudence parlementaire de Beauchesne ou éparpillés dans les Journaux des sessions antérieures.

Loin d'être un recueil de règles statiques, la procédure (surtout le Règlement de la Chambre, qui en est la partie codifiée) évolue constamment, au fur et à mesure de réformes dont l'objet est d'adapter les ressources du Parlement aux nouvelles réalités. Le présent bulletin décrit l'orientation et l'évolution récentes de la procédure parlementaire et en évalue l'impact sur le rôle du Parlement.

CONTEXTE

De la fin de siècle dernier jusqu'au début des années 1980, la réforme de la procédure visait principalement à accroître l'efficience du Parlement, considéré essentiellement comme un organe d'examen des mesures législatives du gouvernement. Ce besoin découlait de tendances de longue date qui se sont constamment accentuées avec le temps. L'avènement

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de l'État interventionniste moderne a entraîné une croissance phénoménale du nombre et de la complexité des mesures législatives déposées devant le Parlement. Il est donc devenu nécessaire d'accorder aux mesures gouvernementales la priorité législative et de rationaliser la procédure régissant les travaux du Parlement.

Or, si les diverses réformes ont accéléré le travail législatif du Parlement, il est devenu de plus en plus difficile aux députés de contribuer de façon indépendante à la création des lois. En effet, la Chambre a consacré de moins en moins de temps aux mesures d'initiative parlementaire, institué le temps de parole pour ensuite le réduire toujours davantage, et limité la durée de l'étude de chaque projet de loi ainsi que le temps alloué à chaque député pour poser ses questions orales. Ce ne sont là que quelques exemples ponctuels d'une tendance générale.

Encore tout récemment, la réforme de la procédure avait pour objet principal d'accroître le rendement du Parlement. Par exemple, en 1968, on a allégé l'emploi du temps de la Chambre en confiant l'examen appronfondi des projets de lois adoptés en deuxième lecture et celui des prévisions budgétaires non plus au comité plénier (qui avait toujours rempli cette fonction, parfois avec un zèle excessif), mais aux comités permanents, complètement réorganisés. Dans la même foulée, toujours afin d'améliorer la performance du Parlement, on a établi un échéancier strict pour l'adoption des budgets des dépenses (principal et supplémentaires) et des crédits provisoires. Ce nouveau régime a bien permis à la Chambre de tirer un meilleur parti du temps dont elle disposait, mais il a accentué le sentiment d'inutilité des simples députés; en effet, ils étaient toujours sous la férule des whips, les maîtres de discipline des partis, et les mesures législatives qu'ils proposaient avaient peu de chances d'être adoptées.

Ce n'est qu'au milieu des années 1970 que le souci de l'efficacité du Parlement a commencé, chez un groupe de plus en plus nombreux d'observateurs, à tenir compte de considérations ne se limitant pas à la simple élimination des engorgements législatifs. En 1976, dans une déclaration qui a fait couler beaucoup d'encre, le Vérificateur général Macdonnell s'est alarmé de ce que le Parlement risquait de ne plus

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

contrôler les cordons de la bourse et a fait une série de propositions visant à lui permettre de mieux examiner les dépenses projetées par le gouvernement et de mieux surveiller les activités des sociétés d'État par par l'entremise de ses comités. Dans leurs recommandations, le Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national (en 1979 et 1982) et la Commission royale sur la gestion financière et l'imputablité (en 1979) ont également insisté sur la nécessité de rétablir l'influence au Parlement.

Ces préoccupations ont par ailleurs été illustrées dans un certain nombre d'études théoriques de l'époque. On y dépeignait le Parlement comme une assemblée de généralistes de plus en plus dépassés par la complexité des lois modernes, déclassés par des fonctionnaires experts et des groupes d'intérêt organisés cherchant à influencer le gouvernement, et réduits par la discipline de parti à adopter sans discussion des mesures n'émanant par d'eux.

MESURES PARLEMENTAIRES

A. Modifications provisoires apportées au Règlement de la Chambre des communes (décembre 1982)

En raison des nouvelles préoccupations relatives à l'efficacité du Parlement, un comité spécial a reçu le mandat, en mai 1982, de faire un examen approfondi du Règlement et de la procédure de la Chambre des communes. Il a par la suite recommandé des modifications au Règlement qui ont donné lieu à des innovations valables, notamment l'adoption d'un calendrier parlementaire régulier, et qui, toujours pour accroître l'efficience du Parlement, ont réduit le temps de parole maximal de 40 à 20 minutes pour les discours à la Chambre, et à 10 minutes pour les interventions à l'étape du rapport des projets de lois.

Cependant, les recommandations les plus importantes du comité spécial visaient à renforcer les comités permanents afin d'accroître l'efficacité du Parlement pour ce qui est d'examiner et, au besoin, d'amender les projets de loi. Les changements qui y ont fait suite ont été mis en vigueur à titre provisoire en décembre 1982: on a réduit la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

composition des comités à au moins 10 et au plus 15 membres, de manière à favoriser la spécialisation des députés dans divers domaines; on a assuré une plus grande continuité dans la composition des comités en établissant une liste restreinte de substituts officiels préalablement désignés; on a institué le renvoi automatique des rapports annuels des ministères et des sociétés d'État aux comités concernés et on a prévu que les comités pouvaient demander au gouvernement de présenter une "réponse détaillée" à leurs rapports dans les 120 jours suivant leur dépôt.

Le Comité spécial chargé d'examiner le Règlement et la procédure n'a pas seulement appliqué ces innovations; il a aussi étudié sérieusement la question de la responsabilité, surtout en ce qui concerne l'examen et la surveillance des dépenses du gouvernement par le Parlement. Il a proposé d'adjoindre au Comité des comptes publics trois nouveaux comités d'examen et de renforcer davantage le système des comités en spécialisant encore plus leur mandat, en leur permettant d'engager plus de professionnels et en les invitant à recourir plus souvent aux sous-comités. La Chambre n'a toutefois pas eu le temps d'étudier ces recommandations avant la dissolution de la 32^{e} législature en 1984.

B. Le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes (1984-1985)

Annoncée dans le discours du trône du 5 novembre 1984, la création d'un Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes est devenue effective le 5 décembre suivant. Le Comité spécial composé de sept membres (M^{me} Bourgault et MM. Blaikie, Cooper, Ellis, Friesen, McGrath et Ouellet) a été chargé d'examiner les pouvoirs, les procédures, les pratiques, l'organisation et les installations de la Chambre des communes en tenant compte de l'équilibre entre les responsabilités et les rôles constitutionnels respectifs de la Chambre des communes et du gouvernement. L'honorable James McGrath a été élu président du Comité.

Après la présentation, le 20 décembre 1984, d'un premier rapport reprenant plusieurs des recommandations faites par le Comité chargé d'examiner le Règlement et la procédure au cours de la législature précédente dans ses rapports n^{os} 4 à 10, le Comité spécial a poursuivi ses travaux tout l'hiver. Le 26 mars 1985, il a déposé un deuxième rapport

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

dans lequel il faisait des recommandations de son cru portant surtout sur les préoccupations immédiates des députés et le fonctionnement de la Chambre; il proposait notamment de confier à un nouveau fonctionnaire directement responsable devant le Parlement la responsabilité de la planification et de l'entretien des Édifices du Parlement, qui incombait jusque-là au ministère des Travaux publics, et de doter la Chambre d'un système de scrutin électronique.

Dans son troisième rapport, déposé plus tard la même année, le Comité a fait une série de recommandations qui ont servi de base au système actuel des comités et qui visaient à accroître l'efficacité du Parlement:

> En 1985, le but de la réforme de la Chambre des communes est de faire que les députés redeviennent de véritables législateurs et qu'ils retrouvent un rôle de premier plan dans la formulation des politiques, redonnant ainsi à la Chambre des communes la place qui lui revient dans notre système politique. (Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, Troisière rapport, juin 1985, p. 1)

Le Comité McGrath a notamment recommandé des modifications au système des comités visant à en rapprocher la structure de celle des ministères du gouvernement, à conférer aux comités de nouveaux pouvoirs leur permettant d'obtenir plus de renseignements des ministères, et à confier désormais l'examen approfondi des projets de lois à des comités législatifs afin que les comités permanents puissent examiner exclusivement les questions de politique gouvernementale et les prévisions budgétaires des ministères. Il a aussi recommandé de réduire à sept (en temps normal) le nombre de membres des comités, de leur donner un plus grand contrôle sur le choix de leurs substituts et d'accorder à chaque comité un budget propre et le pouvoir d'engager du personnel spécialisé. Il a enfin recommandé d'autoriser les comités à examiner les nominations par décret autres que celles des juges (ou, dans certains cas, les candidatures à des nominations) et d'accroître leurs pouvoirs en matière d'examen de la réglementation.

Le troisième rapport du Comité ne portait pas que sur la structure des comités; loin de là. Après un examen approfondi de la question, le Comité concluait que dans de très nombreux domaines, il

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

n'était pas nécessaire que les votes pris à la Chambre soient des votes de confiance. S'il ne prônait pas de changements à la procédure en la matière, le Comité n'en recommandait pas moins aux gouvernements et aux partis de l'opposition d'assouplir la discipline de parti. Le Comité proposait en autre des changements qui permettraient aux simples députés d'inclure des dispositions financières dans leurs projets de lois d'initiative parlementaire et qui leur donneraient de meilleures chances (elles étaient alors minimes) de voir leurs mesures législatives (et leurs motions) mises aux voix.

C. Les suites données au rapport

1. Les réformes de juin 1985

Un pas important a été franchi dans la mise en oeuvre des recommandations du premier rapport le 27 juin 1985. Ce jour-là, la Chambre a adopté une loi modifiant la composition de son Bureau de régie interne de sorte qu'y siègent des députés des deux côtés de la Chambre. Le nouveau Bureau de régie interne est composé du Président, du Vice-président, de deux ministres désignés par le Cabinet, du chef de l'opposition ou de son délégué, de deux députés ministériels et de deux députés de l'opposition, dont un de l'opposition officielle.

Au nombre des changements provisoires au Règlement qui ont été adoptés figure une nouvelle procédure d'élection du Président, conçue pour confier le choix de celui-ci aux députés plutôt qu'au Premier ministre. Le vote est donc secret et le chef du gouvernement ne propose pas de candidats; ministres et chefs de parti sont inéligibles. Le processus prévu initialement pouvait être long dans l'éventualité de candidatures nombreuses; la majorité absolue étant requise, de nombreux tours de scrutin devaient avoir lieu avant que le Président ne soit élu (car seuls les candidats ayant recueilli le moins de voix étaient éliminés à chaque tour). Cette nouvelle procédure a été appliquée pour la première fois en septembre 1986, lorsque la Chambre a porté l'hon. John A. Fraser à sa présidence au onzième tour de scrutin.

De plus, des "comités législatifs" se chargent désormais de l'étude détaillée des projets de loi, en lieu et place des comités

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

permanents. Un comité législatif compte un minimum de 20 et un maximum de 30 membres, sans compter le président. Il doit se réunir dans les deux jours de séance qui suivent la deuxième lecture du projet de loi. Il peut non seulement procéder à l'étude du projet de loi qui lui a été renvoyé, mais aussi "enquêter" à son sujet. Il est donc autorisé à convoquer des personnes, à exiger la production de documents et de dossiers, et à se réunir pendant que la Chambre siège ou qu'elle est ajournée. Tout comme un comité permanent ou spécial, il est autorisé à retenir les services des spécialistes et du personnel professionnel, technique et de soutien qu'il juge nécessaires. Après avoir fait rapport du projet de loi qui lui avait été renvoyé, le comité législatif cesse d'exister.

2. Les réformes de février 1986

Le 24 février 1986 est entré en vigueur, à la suite de longues négociations entre les partis, un nouveau train d'amendements au Règlement des Communes. Il s'agit des modifications les plus importantes apportées depuis 1968, et elles ont ajouté plusieurs chapitres importants au Règlement. Elles se sont appliquées jusqu'en décembre 1986, et leur application a alors été prolongée jusqu'au 15 avril 1987. (Comme on l'explique ci-après, elles ont été rendues permanentes, avec quelques changements mineurs, le 3 juin 1987.)

Le nouveau Règlement prévoit notamment la révision des décrets-lois et l'examen des nominations par décret. Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires (maintenant le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation) est autorisé à recommander à la Chambre, par voie de rapport, l'abrogation d'un texte réglementaire dont on lui a confié l'examen. Un rapport à cet effet est réputé adopté par la Chambre et, par conséquent, le règlement est réputé abrogé, sur simple inscription au Feuilleton d'une motion portant adoption du rapport, à moins que la Chambre ne rejette ladite motion dans les 15 jours de séance suivants.

Par la même occasion, on a décidé de réduire la latitude à peu près totale dont jouissait le gouvernement pour les nominations effectuées par décret. Aux termes du nouveau Règlement, les décrets de nomination autres que ceux des juges sont automatiquement transmis aux

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

comités permanents concernés. Il en est de même pour les projets de nomination qu'un ministre peut déposer aux Communes. Dans un délai de 30 jours de séance, le Comité peut convoquer la personne qui a été nommée ou qu'on se propose de nommer, afin d'examiner ses compétences, ses qualités et sa capacité d'exécuter les fonctions prescrites dans le décret ou le projet. Les comités peuvent faire rapport de leurs recommandations à la Chambre mais n'ont pas (comme le Sénat américain) le pouvoir de consentir aux nominations ou de les refuser.

Les règles régissant les affaires émanant des députés ont été réécrites de façon à assurer que la Chambre prenne une décision à leur égard au lieu de simplement les discuter. Au début de la session, le greffier établit par tirage au sort l'ordre de priorité de 20 affaires différentes. Par la suite, le nouveau Comité permanent des affaires émanant des députés se réunit pour choisir, après les consultations nécessaires, au plus six affaires qui feront l'objet d'un vote en raison de leur intérêt. Le rapport du Comité est ensuite déposé à la Chambre et réputé adopté. Les affaires choisies sont étudiées pendant au plus cinq heures en deuxième lecture. Ce régime a l'avantage de forcer la Chambre à se prononcer sur des enjeux litigieux.

Le Règlement du 24 février 1986 a créé 25 comités permanents, presque tous chargés d'examiner la politique d'un ministère, et trois comités mixtes. Il est maintenant plus facile aux comités d'obtenir des renseignements; ils peuvent notamment exiger la totalité des documents relatifs à la politique du gouvernement, les avant-projets de lois, les plans de dépenses et les études d'évaluation. En outre, leur composition (normale) a été réduite à sept membres, de sorte qu'en général, les députés siègent à moins de comités et dispersent moins leurs énergies et leur temps. De plus, les membres des comités exercent un plus grand contrôle sur le choix des substituts appelés à les remplacer en leur absence. Enfin, les comités ont désormais chacun leur budget (les fonds sont alloués par un Comité de liaison composé des présidents des comités, sous réserve de l'approbation du Bureau de régie interne) et sont autorisés à engager du personnel spécialisé.

Les réformes de 1986 ont par ailleurs rendu l'obstruction systématique à la Chambre plus difficile: ou a modifié les règles qui

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

régissent le recours à la sonnerie au moment des votes (en réaction tardive au fameux épisode des cloches de mars 1982), et on a prévu une limite à la durée des débats d'urgence. L'un des nombreux autres changements adoptés en 1986 est particulièrement digne de mention: la suppression de la mention de la Grande-Bretagne au début du Règlement. Maintenant, les décisions du Président doivent être fondées sur les précédents de la Chambre des communes et sur "la tradition parlementaire au Canada et dans d'autres juridictions".

3. Faits nouveaux

La procédure complexe régissant l'examen des affaires émanant des députés a nécessité un ajustement technique pour le cas où un député serait absent au moment de la discussion d'une affaire inscrite à son nom. Par un ordre spécial en date du 18 décembre 1986, la Chambre a autorisé le Président, avec l'assentiment des députés en cause, à organiser un échange de positions dans l'ordre de priorité. Dans son troisième rapport, le Comité permanent des élections, des privilèges et de la procédure a entériné cette idée.

Dans son quatrième rapport, daté du 7 avril 1987, le Comité a procédé à un bilan de l'expérience en cours depuis plus d'un an. Se fondant sur les réponses fournies à un questionnaire détaillé par 140 députés, il a conclu ce qui suit:

> Une forte majorité des répondants est en faveur du maintien des mesures de réforme. Certains se sont dits d'avis que les articles provisoires n'avaient pas donné aux députés la possibilité de participer davantage à l'élaboration de la politique, mais, en général, les députés sont satisfaits des changements apportés. Quelques articles ont cependant suscité des critiques. [...] La construction de la "nouvelle Chambre" qu'avait prédite le Comité spécial [McGrath] est bien avancée. (Procès-verbaux de la Chambre des communes, 7 avril 1987, p. 705.)

Après s'être déclaré favorable à la nouvelle procédure d'élection du Président de la Chambre, le Comité a suggéré divers ajustements visant à réduire le nombre des candidats avant et pendant le scrutin. Si le bilan de l'activité des comités permanents a été positif, l'expérience des comités législatifs s'est avérée nettement moins

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

convaincante. Reconnaissant que les conflits d'horaires entre les comités législatifs posaient un problème, le Comité a proposé qu'au plus six comités législatifs soient autorisés à siéger en même temps.

Après avoir plusieurs fois repoussé l'échéance pour permettre la poursuite des discussions, la Chambre a convenu à l'unanimité, le 3 juin 1987, de conférer un caractère permanent à la motion qui, jusque-là, assimilait au Règlement des ordres spéciaux et des modifications provisoires, et d'adopter un certain nombre de révisions. Parmi celles-ci, mentionnons les suivantes: un comité permanent ne peut siéger en même temps qu'un comité législatif saisi d'un projet de loi touchant un ministère visé dans le mandat du comité permanent; lorsque la Chambre siège, les comités législatifs ont préséance sur les autres comités, mais ces derniers (selon le rang déterminé par le whip en chef du gouvernement) ont préséance en période d'ajournement; la période prévue pour l'établissement d'une réponse détaillée du gouvernement à un rapport de comité passe de 130 à 150 jours; et un député qui présente une motion relative à une affaire émanant des députés peut prendre la parole pendant 20 minutes au lieu de 10. Enfin, il est maintenant interdit d'en appeler des décisions du Président concernant les débats d'urgence.

Le 5 avril 1989, la Chambre a adopté des modifications au Règlement qui ont eu pour effet de combiner les mandats des comités permanents, à l'exclusion du comité de sélection, des comités mixtes permanents et des comités spéciaux, de manière à en réduire le nombre de 25 à 19. Le 6 octobre 1989, la création du Comité permanent du multiculturalisme et de la citoyenneté a porté ce nombre à 20. La réduction du nombre des comités pourrait atténuer deux problèmes fréquents au cours de la dernière législature: les conflits d'horaires et le nombre de séances auxquelles les députés devaient assister, qui grevait sérieusement leur temps et leurs énergies. Cependant, elle n'aura peut-être pas l'effet souhaité, car on a par ailleurs augmenté la composition de certains comités.

Il faut attendre un temps considérable pour être vraiment en mesure de juger de l'effet d'une réforme parlementaire, surtout lorsqu'elle est aussi importante que celle de 1985 et 1986. Il n'est

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

cependant pas prématuré d'affirmer que la nouvelle procédure d'élection du Président est une réussite; en effet, si on a protesté contre la lenteur de la formule employée en 1986, qui a par la suite été modifiée, personne n'a encore déploré le fait que le Président de la Chambre est maintenant élu à l'issue d'un vote libre complètement soustrait à toute influence gouvernementale ou partisane.

On ne pourra cependant se prononcer définitivement sur la valeur de cette réforme que lorsqu'on aura observé tous les effets du nouveau système de comités. Certes, un petit nombre de comités très actifs a exercé une influence tangible sur la politique du gouvernement au cours de la 33e législature, mais, dans l'ensemble, les comités n'ont pas tous connu le même succès et, dans certains cas, l'accroissement de leurs pouvoirs a même favorisé plutôt qu'atténué les affrontements partisans entre leurs membres. L'influence des comités sur le processus politique demeure incertaine, et on ne sait pas très bien non plus dans quelle mesure le temps et l'énergie que les députés consacrent aux comités leur rapportent sur le plan politique. La réponse à ces questions sera lourde de conséquences lorsque viendra le moment d'évaluer le rôle des nouveaux comités.

CHRONOLOGIE

5 novembre 1982 - Dans son troisième rapport, le Comité spécial chargé d'examiner le Règlement et la procédure, créé le 31 mai précédent, recommande plusieurs changements au Règlement pour une période d'essai d'un an. Ce rapport est approuvé par la Chambre le 29 novembre et les changements proposés, entrés en vigueur le 22 décembre 1982 pour une période d'un an, sont reconduits le 19 décembre 1983 (avec de légères modifications) et le 7 décembre 1984. Les autres rapports du Comité ne seront toutefois pas entérinés.

20 décembre 1984 - Dépôt du premier rapport du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes constitué le 5 décembre précédent.

26 mars 1985 - Dépôt du deuxième rapport du Comité spécial.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

18 avril 1985 - Déclaration ministérielle de l'honorable Ray Hnatyshyn sur la réforme du Parlement.

18 juin 1985 - Dépôt du troisième rapport du Comité spécial.

27 juin 1985 - Adoption à titre provisoire de modifications au Règlement touchant la présidence, le Bureau de régie interne et les comités législatifs.

13 février 1986 - La Chambre adopte de nouvelles modifications provisoires au Règlement, qui entrent en vigueur le 24 février 1986.

30 septembre 1986 - Le premier scrutin secret pour l'élection du Président de la Chambre se solde par l'élection de l'hon. John A. Fraser.

14 avril 1987 - L'application des articles provisoires du Règlement est prolongée jusqu'au 29 mai 1987.

3 juin 1987 - Les articles provisoires du Règlement (légèrement modifiés) ainsi que les ordres spéciaux en vigueur et diverses autres modifications mineures sont adoptés pour être intégrés au Règlement.

5 avril 1989 - Le Règlement est modifié de manière à réduire le nombre de comités permanents de 25 à 19.

6 octobre 1989 - Création du Comité permanent du multiculturalisme et de la citoyenneté; cette mesure porte le nombre des comités permanents à 20.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Beaudoin, Gérald-A. "La réforme de la Chambre des communes, quelques propositions". Les Cahiers de Droit, vol. 26, n° 1, mars 1986, p. 143-160.

Collenette, l'hon. David M. "Le Comité du Règlement et de la procédure: bilan de la première année". Revue parlementaire canadienne, vol. 6, n° 3, automne 1983, p. 2-6.

Comité de l'Association du Barreau canadien sur la réforme du Parlement. Rapport: Le Parlement en tant que législateur. Ottawa, août 1982. 125 p.

Jackson, Robert J. "Tradition and Change in the House of Commons". Communication présentée à la Conférence sur la tradition parlementaire au Canada, Québec, 28 mars 1987. 18 p.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

McGrath, l'hon. James A. "Reflections on Reform". The Parliamentarian, vol. 67, janv. 1986, p. 5-8.

Norton, Philip. "Britain's Reform Parliament". The Parliamentarian, vol. 67, avril 1986, p. 59-65.

Pross, A. Paul. "Parliamentary Influence and the Diffusion of Power". Revue canadienne de science politique, vol. 18, n° 2, juin 1985, p. 235-266.

Stewart, John. The Canadian House of Commons: Procedure and Reform. Montréal et London, McGill-Queen's University Press, 1977.